Jornada de Conservación del Suelo

19 de Noviembre de 2009

La Conservación de Suelos en la Legislación Provincial, Nacional e Internacional

Documento Base de Exposición

Organiza: Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo

Instituto de Suelos – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Juan Carlos Acuña

www.juridico2741.com.ar

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Noviembre 19 de 2009

Galería de Fotos del Instituto de Suelos – INTA

INDICE

1.- Introducción.

El suelo, el aire, el agua y la energía solar constituyen recursos fundacionales de los ecosistemas naturales, sin ellos no sería posible la vida en el planeta.

Es el hombre con su actividad y procesos denominados antrópicos, el que interviene los ecosistemas naturales convirtiéndolos en agroecosistemas o también llamados agrosistemas[1].

Una advertencia preliminar debe hacerse: la expresión "agroecosistema" y "agricultura", que se utiliza en este trabajo, se aplica en sentido genérico a todas las actividades productivas de base, vegetal y/o animal, intensivas y/o extensivas.

Cuando un recurso es no renovable, es decir que se consume con su primer uso, o su renovabilidad se verifica a una tasa menor a la dinámica e intensidad de su uso o extracción, nos encontramos ante un recurso en peligro de agotarse amenazando la vida humana futura y la de sus sociedades.

Regular la conducta humana en relación al uso y aprovechamiento de un recurso natural es competencia del Derecho[2], esta regulación se articula mediante un sistema jurídico motivador de conductas sociales instrumentado a través de normas que actúan ordenando u orientando las conductas sociales esperadas o deseables, sancionando inconductas o estimulando la adopción de conductas beneficiosas al desarrollo de la vida en sociedad considerando que "el deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y la falta de un orden económico adecuado entre los Pueblos y los Estados socavan las estructuras económicas, sociales y políticas de la civilización."[3]

En la estructura moderna de los Estados Nacionales, estas normas se gestan a través de la creación y sanción de leyes por un órgano de la comunidad.[4]

De los cuatro recursos fundacionales y en el derecho nacional, es el recurso suelo el único sometido al derecho de dominio o propiedad privada bajo distintas formas

[1] FA-UBA Impacto Ambiental en Agrosistemas. Edit. Fac Agronomía UBA (2003).
[2] Dentro de las ramas del Derecho, es el Derecho Agrario el que ha sido "pionero en materia de protección ambiental" (conf. Facciano, Luis A. "Contratos Agrarios" Edit. Jurídica Nova Tesis. 2006. p.97 y ss.)
[3] Carta Mundial de la Naturaleza. Resolución 37/7 aprobada por la Asamblea General de la ONU 1982
[4] Conf. Culetto, Leandro A. Introducción al Derecho. Desarrollo y Problemática. Edit Scotti – La Plata (2006) p. 59 y ss.

jurídicas; el agua superficial y subterránea son de dominio público, y bajo distintas formas jurídicas, susceptible de uso privado.

¿Cuáles son los límites al uso y aprovechamiento del recurso suelo?

¿Existe legislación eficaz y eficiente que conduzca a un uso sustentable del recurso suelo?

Con relación al Dominio Privado y la jurisdicción[5] en materia regulatoria del uso conservacionista de los suelos con fines agrícolas ¿pueden compatibilizarse legislativamente los roles del Estado Federal y los Estados Provinciales?

¿Pueden existir conflictos de competencia entre el Estado Federal y las Provincias?

Considerando el claro perfil agroalimentario de nuestro país ¿Pueden implementarse políticas públicas integrales de desarrollo sustentable sin tener una política operativamente eficaz y eficiente en materia de conservación de suelos?

Para construir una nueva cultura productiva conservacionista ¿Es posible fomentar prácticas conservacionistas sin incentivos o estímulos a los actores productivos?

Estos son algunos de los interrogantes que pueden formularse orientados a identificar las respuestas que conduzcan a establecer si nos encontramos ante un vacío, avance, retroceso o inoperancia en materia de legislación sobre uso y conservación de suelos.

Por el presente, y sobre la materia del título, proponemos compartir una breve síntesis sobre la evolución legislativa nacional, análisis del artículo 41º y 124º de la Constitución Nacional reformada en 1994 y su proyección legislativa, las legislaciones provinciales, los proyectos legislativos, la legislación en el derecho comparado y las recomendaciones y directivas de organismos internacionales; todo ello orientado a posicionar análisis y agendar en las políticas públicas la imperiosa e insoslayable

---

[5] En forma preliminar **dominio privado es el "señorío" de un particular sobre una cosa**, en tanto **jurisdicción** es el poder constitucionalmente instituido asignando atribuciones para gobernar, crear leyes regulando**, ordenando el modo y forma de ejercicio de ese "señorío"** y "declarando el derecho" a través de fallos del Poder Judicial aplicable a las personas en sus relaciones interpersonales, sobre las cosas y con el ambiente. Conf. Cabanellas Diccionario de Derecho (TºI y Tº II).
"Dominio es el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona (art.2506 del código civil); Jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diversas materias" – a lo que se agregan la estructura institucional del sistema político en nación, provincia y municipios - . "El Dominio se ejerce sobre las cosas, los bienes, los recursos. La Jurisdicción sobre las relaciones funcionales" – cuya regulación puede ser de competencia del Estado Nacional, Provincial o Municipal de acuerdo a lo establecido por las leyes fundamentales: Constitución Nacional y Constituciones Provinciales. Conf. Formento, Susana. "Legislación Agroambiental", pág. 115, en "Impacto Ambiental en Agrosistemas".Edit. FA-UBA – Buenos Aires – Orientación Gráfica Editora SRL – 2003

necesidad de implementar urgentes acciones, operativamente eficaces y eficientes, orientadas a la preservación de un recurso natural sustantivo, como es el suelo, para el desarrollo sustentable nacional en sus dimensiones económica, social y ambiental.

2.- Evolución de la legislación en el Derecho Nacional en materia de uso y conservación de suelos.

Preliminarmente debe recordarse que la ley "es la regla social obligatoria establecida de modo permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza"; la ley puede calificarse desde dos puntos de vistas: en sentido material y en sentido formal.

En sentido material, ley es toda regla social obligatoria emanada de una autoridad competente, por lo tanto ley no sólo es la emanada del Poder Legislativo Nacional, sino también la Constitución Nacional (llamada Ley Fundamental), las Provinciales; así también gozan del carácter de leyes en sentido material las normas jurídicas emanadas de decretos, resoluciones, disposiciones, circulares de autoridades nacionales, provinciales y municipales (ordenanzas municipales).

En sentido formal, es ley toda disposición sancionada por el Poder Legislativo Nacional o Provincial.

Son características de la ley: a) Socialidad, b) Obligatoriedad, c) Origen Público, d) Coactividad y e) Normatividad.

Conceptualmente se ha dado en llamar ***recursos*** a los distintos elementos de los cuales el género humano se sirve para satisfacer sus necesidades o exigencias[6], estos recursos pueden ser naturales, humanos o culturales.

El suelo, legislativamente y en su carácter de recurso natural, ha tenido un prolongado proceso de evolución desde posiciones donde imperaba exclusivamente el derecho privado[7] considerando al dominio en general, y que comprende al suelo, como derecho **absoluto[8], exclusivo[9] y perpetuo[10]**, a posiciones que le otorgan la necesidad de

[6] Pigretti, Eduardo A. "Derecho Ambiental". Edit. Depalma 1993 p.11
[7] Penetrado por los conceptos ultra liberales que informaron los procesos legislativos de codificación del siglo XIX y sus raíces en el Derecho Romano.
[8] El derecho de percibir todos sus frutos, el de excluir a los demás del uso de ella, el de enajenarla, el de transformarla, el de gravarla y hasta 1969 el derecho de abusar de ella incluso el de destruirla.
[9] Es el derecho exclusivo y excluyente en el sentido que dos personas no pueden simultáneamente ser propietarias absolutas de la misma cosa, aunque pueda existir la unidad aparente que constituye el condominio (artículo 2508 del Código Civil).
[10] El derecho existe en cabeza de su titular y "subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra de ella, a no ser que

un tratamiento legislativo con fuerte acento de derecho público[11] donde el interés público avanza sobre el interés privado en el ejercicio del derecho de dominio y del uso de los suelos, limitando el carácter absoluto que le otorgaba la legislación de fondo.

Vale recordar que en el derecho civil y siguiendo el Código Francés se establece que "el dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona".[12]

Hasta la reforma del código civil en 1969, este sometimiento, del dominio o propiedad, a la voluntad y acción de una persona era planteado en forma ilimitada y absoluta, así pues el artículo 2513 disponía "es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla…"

La ley 17.711 de 1969 limitó el concepto de derecho absoluto conferido por la redacción del artículo 2513 del código civil y estableció una nueva redacción que recepta las tendencias modernas, en especial la relacionada a la <u>función social</u> de la producción en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad; es así que se dispuso "Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa de disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular."

Cierta parte de la doctrina jurídica agrarista sostiene en que es la función social de la producción la que establece la diferencia "por destinación" entre propiedades rurales y urbanas, "destacando que esta última sirve para la habitación de la familia, que no es instrumento de producción ni interesan sus reservas naturales, está supeditada a escasos riesgos, la renta diferencial depende sólo de su ubicación y no importa sus fertilidad, satisface intereses locales y es un bien de renta."[13]

Las primeras referencias a la **"función social de la propiedad agraria"**, concepto que limita el carácter absoluto del derecho de propiedad consagrado originalmente en el Código Civil, las encontramos, a partir del llamado constitucionalismo social inaugurado por la Constitución Mexicana (1917)[14], concepción y doctrina receptada en

---

deje de poseer la cosa por otro, durante el tiempo requerido para que éste pueda adquirir la propiedad por la prescripción." (usucapión). Conf. Artículo 2510 del Código Civil.

[11] Influido por el concepto de función social de la propiedad resultado de la convergencia de las corrientes ideológicas de principios del siglo XX y los trabajos de Florentino Ameghino de fines del siglo XIX en el específico campo de la necesidad de implementar obras públicas de infraestructura y acciones preventivas en materia de conservación de los suelos con fines productivos.

[12] Artículo 2506 del Código Civil.

[13] Conf. Brebbia, Fernando P. " Derecho Agrario". Astrea. Bs As 1992

[14] Art.27 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En otros aspectos disponía "…La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el **aprovechamiento de los elementos naturales** susceptibles de apropiación, para

el derecho nacional a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Ercolano" (1922)[15] en el que se sostuvo que "ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución revisten el carácter de absolutos por cuanto "un derecho ilimitado importaría una concepción antisocial."[16]

El concepto de función social de la propiedad agraria, siempre dentro del dominio privado de la legislación de fondo, es inaugurada, en la legislación positiva nacional, a través de la ley de colonización 12.636 (1940) y en 1949 con la reforma de la constitución, posteriormente derogada por la convención nacional constituyente de 1957.

A nivel provincial resulta útil recordar que, aún con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la estructura federal del Estado Nacional, las provincias, de conformidad al artículo 121, conservan el poder no delegado al Gobierno Federal, en consecuencia y tácitamente, el dominio y regulación del uso de los recursos naturales se considera de las provincias.

El dominio "eminente" de los recursos naturales, ha sido expresamente consagrado con la reforma constitucional de 1994 a través del nuevo artículo 124 que dispone "in fine" "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio."

Aquí se abren dos vertientes de enfoque: el dominio por un lado y la jurisdicción por el otro que posibiliten, legislativamente, acciones operativas eficaces y eficientes en torno a la conservación y recuperación de suelos, temas sobre el que volveremos más adelante.

2.1.- Las leyes de arrendamientos y aparcerías rurales.

El primer régimen legal de los arrendamientos y aparcerías rurales fue sancionado el 18 de setiembre de 1921 por ley 11.170 con el objeto de equilibrar las relaciones,

---

hacer una distribución equitativa de la **riqueza pública** y **para cuidar su conservación…"** Resulta importante recordar que la Constitución Mexicana atribuía "la propiedad de las tierras y las aguas comprendidas dentro del territorio nacional **corresponde originariamente a la nación**, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada…" (conf. Art. 27º citado)… El texto ha experimentado ampliaciones y adecuaciones por sucesivas reformas pero manteniendo el espíritu inicial.

[15] Ercolano, Agustín c. Lanteri de Renshaw, Julieta - Corte Suprema de Justicia de la Nación(CSJN) - 1922-04-28 - Fallos: 136:170

[16] Conf. Brebbia. Ob.cit. p.154

derechos y obligaciones, entre la tenencia y el uso de la tierra ejercida por distintos titulares; la ley persigue tutelar el derecho de los agricultores quienes eran "usuarios" de la tierra[17] y protegerlos ante relaciones abusivas de los "tenedores" que a principio del siglo XX conformaban latifundistas o grandes estancieros.

La ley 11.170 no hace mención a la conservación del suelo, cuestión que por aquélla época no integraba ni la agenda pública ni la agenda privada, ante un recurso que se consideraba de uso ilimitado; sólo como aproximación genérica, donde el recurso suelo quedaría comprendido, podría citarse el artículo 8º inciso a) como obligación del locatario: *"Dedicar el suelo a la explotación que fue convenida en los términos del contrato y cumpliendo las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos"*

Esta misma redacción perdura en la ley 11.627 del 8 de octubre de 1932, que sustituyó a la ley 11.170, en su artículo 9º inciso a) y es reproducida en el artículo 18º inciso a) de la ley 13.246.

Es recién en 1948, con la sanción de un nuevo régimen de arrendamientos y aparcerías rurales, donde la cuestión de la conservación del suelo es regulada explícitamente.

2.2.- La explotación irracional del suelo y la ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales nº 13.246

A nivel nacional fue la ley 13.246 sancionada en 1948, la que introdujo las primeras normas dirigidas, específicamente, a la protección del recurso suelo aunque **acotadas**, únicamente, a las superficies bajo contrato de arrendamiento o aparcería[18] es decir la realizada por terceros a través de un contrato de arrendamiento o aparcería.

El texto original del art. 8º de la ley 13.246[19] disponía " Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos…", la

[17] Arrendatarios, aparceros tomadores o "locatarios" como los designa la ley 11.170

[18] La norma no se aplica a las prácticas de uso de suelo realizadas por el productor sobre superficies de su propiedad.

[19] Ley 13.246 "**Art. 8** – Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos. En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados."

disposición exhibe un clara supremacía del orden público por encima de la voluntad privada de las partes.

No obstante, se sostuvo que era confusa su redacción y conspira para una eficaz implementación operativa.

Sobre el particular se ha dicho[20]: si bien se consagra la prohibición de la “explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento” no se expresa “que hechos pueden llegar a producirla, ni en que consisten y cuál es el alcance de esta prohibición condicional”[21]

Sólo hace referencia a que será el Ministerio de Agricultura quien “fijará” las condiciones técnicas en que será permitida la continuación de la explotación, “previa realización de las labores de conservación del suelo que deban efectuarse”.

De tal manera que las partes pueden, contractualmente, acordar prácticas cuya “racionalidad” o “irracionalidad” técnicamente desconocen; de aquí se sostuvo que el legislador de 1948 debería haber contemplado, en el texto de la ley, la enumeración taxativa de prácticas u obras vedadas.

A continuación el artículo 8º original establecía “El arrendatario podrá, a su elección, rescindir el contrato o ejecutar los trabajos por cuenta del arrendador si éste no los efectuara dentro del plazo que se le fije, quedando facultado para retener la parte del precio correspondiente al costo de los mismos. Si la ejecución de los trabajos interrumpiera total o parcialmente el uso y goce del predio, el arrendatario podrá obtener la reducción y aún la remisión, durante el lapso correspondiente, del pago del arrendamiento. Si la erosión, degradación o agotamiento sobreviniese por hechos de fuerza mayor, o por culpa o negligencia del arrendatario, el arrendador podrá pedir la rescisión del contrato.”

La redacción era confusa y obviamente su viabilidad operativa dificultosa; el texto hablaba genéricamente de “labores de conservación” lo que inducía, en principio, obligaciones de prácticas agrícolas que lleva adelante quien trabaja la tierra, en el caso el “arrendatario”, procurando un cuidadoso análisis se infiere que la redacción debió decir “obras de conservación de suelos”[22] que quedarán en el predio como una mejora en beneficio del tenedor/arrendador de la tierra, de lo contrario resultaría contradictorio

[20] Rodríguez Prado, Antonio Aurelio (UBA) “Inconveniencias de la ley 13246” – Buenos Aires 1949 (Biblioteca del INTA – EEA Pergamino – inv 6418 – clasif. Z518)
[21] Rodríguez Prado. Ob. Cit. Pág. 49 y ss
[22] Como podría citarse la construcción de “terrazas” en superficies onduladas u obras de conducción de excedentes hídricos superficiales, entre otras.

otorgarle al arrendatario el derecho de rescisión de contrato, de retención de precio o remisión del precio del arrendamiento para compensar sus inversiones o la imposibilidad de uso de la tierra, cuando las "labores" culturales productivas y consecuentemente la práctica conservacionista del suelo se encuentran a su cargo.

La ley 22.298 de 1980 introdujo modificaciones a la ley 13.246, entre ellas al artículo 8º, y si bien mantiene la prohibición de toda explotación irracional del suelo, modifica y reorienta el criterio original, apuntado precedentemente, disponiendo "En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados…"

No obstante la simplificación de la redacción incorporada por la ley 22.298, debe señalarse que su inoperatividad se agudiza controvirtiendo el carácter de orden público que la misma ley asume, pues ha desaparecido de la redacción del artículo 8º "toda intervención del Estado en caso de explotación irracional, circunscribiéndose el remedio a las acciones que puedan intentar o no las partes".[23]

Más allá de las consideraciones expuestas, en orden a la operatividad de la ley, nótese que la limitación al derecho absoluto de la propiedad y en materia de arrendamientos y aparcerías se incorpora, legislativamente, mucho antes a la reforma del Código Civil de 1969 si bien con las limitaciones señaladas en cuanto a que sólo regirá en superficies "bajo contratos" y no sobre superficies agrícolas cuya "explotación" la realicen los propietarios sobre fundos de su propiedad y que quedan fuera del marco legal de la ley 13.246.

3.- La ley Nacional de recuperación y conservación de suelos 22.428.

Luego de un prolongado proceso de iniciativas cuya gestación podemos localizar en 1940 por el Ministerio de Agricultura de la Nación a través de un proyecto de ley de conservación de suelos, le siguieron el anteproyecto de ley de suelos del Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos (1949); el proyecto de conservación del suelo agrícola del Instituto de Suelos y Agrotecnia (1953); Anteproyecto de ley de conservación del suelo del Centro de Investigaciones de Recursos Naturales del INTA (1973); Anteproyecto de Ley de Conservación del Suelo de la Comisión INTA-SEAG

[23] Brebbia, Fernando – Manual de Derecho Agrario – Edit. Astrea – Bs As 1992 p.416 y ss.

(1975); Anteproyecto de ley sobre promoción de la tecnificación agropecuaria y uso racional del suelo de la UADE (1976).

La necesidad de concretar una ley nacional específica que promueva la conservación del suelo ocuparon[24] las conclusiones del Segundo Coloquio sobre Tecnología de Suelos organizado, en 1964, por la Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo (AACS), institución que retoma la iniciativa en 1969 luego del V Congreso y peticiona la creación de un Servicio Nacional de Suelos y Aguas; la preocupación de legislar sobre el uso y conservación de los suelos no sólo se verifica en los ámbitos académicos y en institutos u organizaciones científicas tecnológicas públicas y privadas, también las organizaciones de productores se manifestaron en el mismo sentido, tal puede citarse el proyecto de ley para promover la conservación del suelo elaborado en 1966 por la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP).

Finalmente en 1981 se sanciona la ley 22.428 y otorga el carácter de autoridad de aplicación a la SAGPyA, si bien recién en 1985 se inicia su implementación que hizo eje en el fomento a través de subsidios y/o aportes no reintegrables, declaración de distritos de conservación y constitución de consorcios de productores agropecuarios.[25]

La ley 22.428, por la estructura de organización federal, participa de la naturaleza de las llamadas "leyes convenio"[26], por la que una ley nacional será operativa a nivel territorial provincial siempre y cuando las provincias "adhieran" a ella a través de leyes sancionadas por las correspondientes legislaturas provinciales.

En este sentido se ha sostenido que el sistema de "adhesión" es criticable porque la conservación de los suelos no puede estar supeditada a la inacción de una provincia que pueda afectar a las demás.[27]

Esta cuestión puede ser resuelta en el marco interpretativo de la reforma constitucional de 1994, especialmente por aplicación del artículo 41º y "las leyes de presupuestos mínimos"[28] consagradas como atribución del Congreso Nacional y su implementación por parte del Estado Nacional y cooperación con las Provincias.

---

[24] Conf."El deterioro de las tierras en la República Argentina" Alerta Amarillo. MECON/SAGPyA – CFA 1995.

[25] Remisión. "El deterioro de las tierras en la República Argentina" – SAGPyA/CFA 1995. p.237 yss.

[26] "Desde el comienzo de la aplicación de la ley hasta la entrada en vigencia de la ley de emergencia económica se concretaron los siguientes logros: 22 provincias adheridas, 19 provincias subsidiadas, 1022 productores subsidiados, 2.784.645 has de superficie protegida y 14 millones de dólares de monto otorgado." SAGPyA/CFA – obra citada.

[27] Brebbia Fernando P. Ob. Cit. pág. 205 y ss

[28] Ut Supra. Punto 4.-

El modelo de consorcios previsto para la implementación de programas y actividades, basada en la ley de los EEUU, otorga a los productores un rol importante.

Si bien la ley 22.248 declara de interés general la acción privada o pública tendiente a la conservación de los suelos y a la recuperación de su capacidad productiva, es coincidente la doctrina jurídica agrarista mayoritaria que la ley debió declararla de "Orden Público" pues "está comprometido el futuro económico de la Nación."[29]

Tal lo anticipado la ley 22.248 se inspira en los siguientes objetivos específicos: "crear conciencia entre los productores acerca de la gravedad del problema de la degradación de los suelos y el reconocimiento de su rol protagónico en la conservación y mejoramiento, alentándose su participación en *consorcios voluntarios conservacionistas* y la adopción por el Estado de medidas de *fomento, financieras, crediticias y técnicas* para estimularlos."[30]

En relación a los beneficios para los productores agropecuarios consorciados, la ley 22.428 le dedica los artículos 9º a 13º inclusive; disponiendo su participación en los estímulos que dispongan las provincias, gozar de créditos de fomento, recibir subsidios para cubrir costos de obras de conservación de suelos que oscilarán entre el 30% y el 70% de los costos actualizados de inversiones y gastos previstos en cada plan de conservación.

En el capítulo VII se disponen exenciones impositivas, para los productores consorciados, sobre los montos aplicados y que se perciban con destino a los planes de conservación, en materia de Ganancias, "Capital de las Empresas y al Patrimonio Neto o de los impuestos que los complementen o sustituyan, el valor impositivo correspondiente a las inversiones que se realicen en virtud de esta ley, durante un período de cinco (5) años a contar desde la fecha en que se aprueben los planes…"[31]

En el capítulo V de la Ley 22.428 se establecen normas para caso de incumplimiento con obligaciones de reintegro "sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondieran…"[32]

Por el artículo 24º de la ley 22.428 se crea la Comisión Nacional de Conservación del Suelo con carácter de organismo asesor; el artículo 27º del decreto reglamentario se dispone que la Comisión estará integrada por 5 representantes titulares y 5 suplentes por cada una de las regiones neoeconómicas del país, 10 titulares y 10 suplentes

---

[29] Brebbia, Fernando P. Ob Cit.
[30] Brebbia, Fernando P. Ob. Cit.
[31] Conf. Artículo 21º Ley 22.428
[32] Artículo 14º Ley 22.428

representantes de productores conservacionistas; 1 titular y 1 suplente por la SAGPyA, Planeamiento, Transporte y Obras Públicas, INTA y Facultades de Agronomía de las Universidades Nacionales.

La Ley 22.428 fue reglamentada por el decreto 681/81 estableciendo pautas técnicas mínimas para el diseño de los planes de conservación y la implementación operativa de la ley.

4.- La Reforma de la Constitución Nacional de 1994, los recursos naturales y las leyes de presupuestos mínimos.

Tal hemos compartido, es con el nuevo artículo 124º aprobado por la constituyente de 1994, donde se consagra explícitamente a las provincias "el dominio originario de sus recursos naturales", pero también se abre un nuevo interrogante y materia controversial entre "dominio" y "jurisdicción"; en este sentido se ha sostenido[33] "si bien el segundo párrafo del art. 124º otorga el dominio de sus recursos naturales a las provincias, la jurisdicción para legislar y ejecutarlos, corresponde a La Nación."

Tal surge de los debates de la Convención Nacional Constituyente[34], los convencionales en sus intervenciones vislumbraron una gran preocupación económica sobre los derechos tributarios y/o regalías que emergerían de la titularidad, a favor de las provincias, sobre minas y yacimientos de hidrocarburos, de allí que la expresión "dominio originario de sus recursos naturales" se encuentra sesgado por este aspecto economicista por sobre principios federales de la organización política nacional y de protección ambiental de los recursos, bajo un concepto operativo uniforme y enfoque sistémico de carácter nacional.

Una primera interpretación indicaría que la legislación sectorial permanecería dentro del sistema tradicional de las llamadas "leyes convenio" en la cual la legislación nacional será operativa territorialmente en las provincias siempre que éstas "adhieran" a la legislación nacional a través de sus legislaturas provinciales.

Esta primera interpretación queda relativizada a la luz del nuevo artículo 41º de la Constitución Nacional como a continuación veremos.

---

[33] Ekmekdjian, Miguel Angel. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V – p.744 Bs As. Edit Depalma 1999

[34] Diario de Sesiones 14º Reunión 3º Sesión Ordinaria – 21 de julio de 1994 – pág 1635 a 1824

La apelación genérica a la expresión "recursos naturales" comprende ampliamente a todos los recursos que la naturaleza ofrece, entre ellos el suelo.

Tal se anticipó, en la parte dogmática de la Constitución Nacional, se incorpora lo que se ha llamado "nuevo artículo 41º" disponiendo que "todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y **para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.**[35] El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley."

En el segundo párrafo prescribe "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, **a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales."**

Con el objetivo de edificar un "mínimo piso legislativo" en materia de protección de los recursos naturales, sin lesionar los principios de autonomía política de las provincias, el constituyente dispuso "**Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales."**

La falta de definición conceptual sobre que debe entenderse por "presupuesto mínimo" padeció un vacío legislativo desde 1994 hasta 2002, año en el que se sanciona la ley General del Ambiente nº 25.675[36], en cuyo artículo 6º dispone ***"Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para asegurar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable."***

En un sentido genérico esta ley ensaya un enfoque sistémico identificando, entre otros objetivos, asegurar la conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las

[35] El texto resaltado en negrita es nuestro.
[36] B.O. 28.11.02

actividades antrópicas;[37] promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales[38].

En términos jurídicos generales la norma exhibe una naturaleza “programática no operativa” [39]

La ley crea un sistema federal ambiental para coordinar las políticas ambientales y ratifica el Pacto Federal Ambiental y el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente.

5.- Legislaciones Provinciales.

En orden al objetivo propuesto, y por razones de brevedad, nos concentraremos en las provincias que integran la región pampeana por su importancia estratégica en materia de productos agrícolas básicos, sin menoscabar la importancia social, económica y ambiental, de la cuestión suelos, en provincias extrapampeanas y muy especialmente las relacionadas con las economías regionales.

5.1. Provincia de Buenos Aires.

La constitución de la Provincia reformada en 1994 dispone en su artículo 28º “**La provincia ejerce el dominio eminente[40] sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo…”; “En materia ecológica, deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos…” “…Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva**, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.”

[37] Artículo 2º inc a)
[38] Idem inc.d)
[39] Debe recordarse que originalmente la redacción del artículo 3º de la ley 25.675 y afectos de su aplicación en todo el territorio nacional le otorgaba a sus disposiciones el carácter de orden público y **operativas. La expresión “operativa” fue observada y no promulgada por el PEN**.
[40] En el Derecho Público se considera “dominio eminente” a las atribuciones y facultades del Estado, en el caso provincial, de ejercer territorialmente el derecho de establecer cargas, gravámenes, impuestos, prestaciones o limitaciones a las actividades o ejercicio de los derechos de los particulares, entre ellos el dominio o propiedad privada.

Consecuencia directa de la reforma del artículo 28º, la legislatura bonaerense aprueba en noviembre de 1995 la ley 11.723 de "Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General."

La norma citada dedica el artículo 45º al 49º inclusive en el Capítulo II "DEL SUELO", un amplio tratamiento a la temática que nos ocupa.

En el artículo 45º la norma diseña los siguientes principios para la implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo: *unidad de gestión, elaboración de planes de conservación y manejo de suelos, participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso, descentralización operativa, implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos, implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas, tratamiento impositivo diferenciado.*

En la Provincia de Buenos Aires existen dos normas centrales preexistentes al proceso de reforma constitucional: el decreto ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos 8912 y el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires.

Entre los fundamentos de la ley 8.912 se expresa que "se establecen las normas fundamentales que regirán el ordenamiento del territorio de la provincia, regulando especialmente la creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso y subdivisión de la tierra".[41]

Sólo en forma incidental hace referencia global a normas que "se establecen para el planeamiento del territorio urbano y **rural** de la provincia, que incluyen la fijación de planes de ordenamiento y zonificación por uso de territorio de cada partido, en forma de poder prever y controlar el crecimiento de los núcleos urbanos y **preservar la tierra rural para el destino de explotación que le es propio."**[42]

En su parte dispositiva enuncia entre sus objetivos una apelación genérica a la "calidad del medio ambiente" pero resulta interesante que dispone "posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el ordenamiento territorial" si bien la norma

[41] Fundamentos decreto ley 8912. En el tema uso y subdivisión de la tierra en zona rural subyace el concepto de Unidad Económica Agraria y especialmente para su determinación, de competencia provincial (en el caso de Buenos Aires regulado por el Código Rural) , debe recurrirse al concepto del artículo 2326 del código civil.
[42] Idem.

centraliza su preocupación en el ordenamiento urbano, creación y/o ampliación de "núcleos urbanos o centros de población", especialmente en materia de vivienda, industria, comercio, infraestructura.[43]

Una cuestión importante es que la norma otorga a los municipios claras competencias en el "ordenamiento de su territorio" y "uso de suelos"[44], si bien no se pronuncia sobre las condiciones de uso del suelo rural sino tan sólo de su destinación.

La participación orgánica de la comunidad y la competencia municipal que emerge de los fundamentos y disposiciones del decreto ley 8.912, no obstante las limitaciones con relación a la materia del presente que surgen del decreto ley, ha posibilitado acciones municipales[45], en materia de conservación y uso de suelos a nivel distrital, como puede citarse el ejemplo de Daireaux en la Provincia de Buenos Aires en el marco de una política pública municipal y su articulación tecnológica con centros académicos y organismos estatales[46], de singular trascendencia en orden a objetivos estratégicos de gobernancia local y en un escenario de recursos presupuestarios municipales limitados.

En el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires[47] la conservación de suelos encuentra un específico tratamiento bajo el título de "Conservación de la Propiedad Rural" , Título III, Capítulo Único.

En el artículo 47º declara de interés público la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por tal "el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva".

El Código establece obligaciones tanto para el sector público como privado; entre las asignadas al sector público pueden citarse la obligación de controlar la erosión del suelo en el territorio provincial a través de las siguientes acciones: a) Relevamiento edafológico; b) Determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de

---

[43] Conf. Artículo 2º decreto ley 8912, artículo 13º (decreto ley 10.128/83) y concordantes.

[44] Artículo 25º y subsiguientes

[45] No puede soslayarse que la ley 11.723 – producto legislativo directo del nuevo artículo 28º de la Constitución Provincial - en su redacción original, observada por el decreto de promulgación 4371/95, le otorgaba a los municipios bonaerenses facultades concurrentes con la provincia de "fiscalizar las actividades antrópicas" dentro del límite de sus territorios –artículo 6º de la ley 11.723 -

[46] "Programa de Mejoramiento de Suelos de Daireaux" – Municipalidad de Daireaux – FAUBA – MAA – Premio Provincial 2007 a la Innovación en la Gestión Pública. Categoría Experiencias. Temática: "Mecanismos de Articulación Interinstitucional entre Organismo y/o dependencias del Estado Municipal y Organizaciones de la Comunidad."

También puede citarse la iniciativa del Instituto de Desarrollo Local y Economía Social de la Municipalidad de Lincoln, a través de un anteproyecto de ley provincial de suelos con eje central en la racionalidad del uso de la tierra y contempla su interés social y económico.(Expuesto en el XVII Congreso Nacional de AACREA 2004)

[47] Texto actualizado Decreto Ley 10.081/83 con las modificaciones introducidas por las leyes 10462, 11477, 12063, 12257 y 12608.

suelos; c) Establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación, en otras[48].

En cuanto al sector privado se obliga a los propietarios rurales, respecto de sus predios, a denunciar la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos; ejecutar los planes oficiales que se dispongan; realizar los trabajos que se ordenen para controlar la salinización; paralelamente se consagra un régimen de sanciones para los propietarios rurales que omitan el cumplimiento de aquellas obligaciones.[49]

La normativa bonaerense no contempla incentivos fiscales y/o beneficios concretos de estímulo al sector privado para la adopción de prácticas de conservación y/o recuperación de suelos, sólo puede mencionarse el principio genérico, pendiente de implementación y previsto en el inciso g) del artículo 45º de la ley 11.723; tampoco se ha asignado presupuesto operativo propio para desarrollar las acciones a cargo del sector público provincial.

El marco jurídico provincial bonaerense mas allá que pueda ser revisado, actualizado o mejorado, debe implementarse en acciones concretas ya establecidas como las dispuestas en el artículo 45º de la ley 11.723 vigente. En cuanto al estado actual de las acciones específicas del ordenamiento jurídico normativo, en materia de conservación y recuperación de suelos, a la fecha es inoperativo y convierte a la legislación en "letra muerta"[50]

5.2. Provincia de Santa Fe.

Es la Provincia de Santa Fe en cuya constitución provincial asume como deber y contempla la cuestión del suelo; en su artículo 28º establece ***"La Provincia promueve la racional explotación de la tierra"*** si bien lo relaciona con la colonización de las tierras de propiedad fiscal de la provincia; no obstante al final de la cláusula dispone con sentido general, comprensivo de todo el territorio provincial, que "**La Provincia…Protege el suelo de la degradación y erosión, conserva y restaura la capacidad productiva de las tierras y estimula el perfeccionamiento de las bases técnicas de su laboreo.**"

[48] Remisión. Artículo 49º del Código Rural.
[49] Conf. Artículo 54º y 55º del Código Rural.
[50] Conf. Conclusiones. Ap.1 y 2 Taller 1 "Jornada Conservación de suelos en la Provincia de Buenos Aires" Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) / Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) -La Plata, agosto de 2007

A ello agrega el artículo 28º, "Resguarda la flora y fauna autóctonas y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación."

La Provincia de Santa Fe, quien adhirió a la ley nacional 22.428 cuenta básicamente con dos instrumentos legislativos: la ley 12.825 del 29/11/2007 de creación del "Programa Provincial de Difusión del Conocimiento y Conservación de los suelos de la Provincia de Santa Fe" en el ámbito de los Ministerios de Educación y de la Producción Santafesino y la ley 11.717/99 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

El Código rural santafecino data del año 1901 aprobado por la ley 1.108 en un contexto absolutamente distinto respecto al estado de los recursos naturales y sus implicancias sociales, ambientales y económicas; la necesidad de su actualización es materia, desde 2003, de debate parlamentario en el poder legislativo santafecino, donde se procura incorporar conceptos de "producción sostenible", asociado a sistemas productivos conservacionistas de los recursos, preservación del medio ambiente, responder a los requerimientos sociales y ser económicamente competitivos y rentables; todas ellas dimensiones del "desarrollo sustentable" de difícil armonización al momento de articular su implementación en acciones concretas.

La ley 12.825 está orientada a la educación y capacitación a fin de lograr sensibilización de la comunidad santafecina sobre "la importancia de un recurso no renovable: el suelo."[51], entre sus objetivos persigue ***"Promocionar y fomentar el buen uso y conservación del recurso no-renovable, destacando la importancia del destino que se debe dar a cada suelo y concientizando a la generación actual y a las futuras sobre la importancia estratégico del mismo"***[52]**.**

También crea una Comisión Asesora Ad-Honorem (PRODISUELO) que será integrada por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, INTA, Universidades entre otros.[53]

Por su lado la ley provincial nº 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, dispone como objeto el de "Establecer… ***los principios rectores para preservar, conservar, mejorar, y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población***".[54]

[51] Ley 12825 Artículo 2º de la ley.
[52] Ley 12825 Artículo 5º inciso b) de la ley.
[53] Ley 12825 Artículos 6º y 7º de la ley.
[54] Ley 11717, artículo 1º inc.a)

Como regla interpretativa enuncia acciones como "La utilización racional del suelo, subsuelo,…y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable"[55]

Respecto del rol del estado provincial santafecino, a través de su secretaría competente, dispone que debe "controlar en forma permanente el estado del medio ambiente y de los recursos naturales; **fiscalizar el uso del suelo y subsuelo**, agua, aire y otros recursos."[56]; asi también establece que es deber del estado provincial "proteger y tender a la conservación y **utilización racional de los recursos naturales renovables y no renovables, propiciar la recuperación de áreas degradadas**…"[57]

También se le asigna la facultad al Estado Provincial, de **"investigar de oficio o por denuncia de particulares en sede administrativa, las acciones susceptibles de degradar el medio ambiente o los recursos naturales renovables o no renovables."**[58]

Mas allá del interesante marco normativo provincial podría afirmarse que los avances en el campo operativo son limitados y escasos.

5.3. Provincia de Entre Ríos.

La ley 8.318/1989 declara de "interés público" y sujeto al "uso y manejo conservacionista a los suelos de la provincia" que "manifiesten síntomas o susceptibilidad de degradación" consecuencia de "sus condiciones naturales y acción antrópica"; a continuación conceptualiza a la degradación "a los efectos provocados por erosión, agotamiento, deterioro físico, alcalinidad, acidificación, salinidad y drenaje adecuado"[59]

La inclusión conceptual a "drenaje adecuado" comprende la necesaria integración del manejo de suelos con el manejo de excedentes hídricos de las aguas superficiales, cuestión no siempre tratada en un mismo cuerpo legislativo en la legislación comparada provincial[60] como tampoco en la nacional.

Otro aspecto destacable es que la ley 8.318 amplía el enfoque a la provista por la ley nacional 22428, en cuanto a que no sólo circunscribe su acción sobre suelos

---

[55] Ley 11717. Artículo 2º inc. b)
[56] Ley 11717. Artículo 4º inc. g)
[57] Ley 11717. Artículo 4º inc. h)
[58] Ley 11717. Artículo 4º inc.l)
[59] Ley 8318. Artículo 1º
[60] En materia de aguas la tendencia legislativa a nivel de provincias es contemplarla en un cuerpo normativo separado bajo el título de Ley o Código de Aguas.

degradados por las acciones "antrópicas"[61], sino también sobre suelos que "por sus condiciones naturales" sean susceptibles de degradación.

El artículo 5º dispone que "la autoridad de aplicación determinará las áreas de conservación y manejo de acuerdo con la magnitud del proceso erosivo" estableciendo obligaciones y estímulos" clasificando las áreas de conservación y manejo en tres categorías: a) voluntarias, b) obligatorias y c) experimentales.

En el capítulo IV la ley 8.318 dispone estímulos al sector productivo[62] estableciendo exenciones o reducciones del Impuesto Inmobiliario Rural en distintas escalas[63]; y el otorgamiento de "créditos especiales, atención a cargo del Estado de problemas de infraestructura, cesión en préstamo o comodatos de maquinarias específicas, etc"[64]; en el capítulo V de la Ley se establecen los requisitos y obligaciones para acogerse a los beneficios.

En el capítulo VI y VII la ley establece un régimen de sanciones de multa, caducidad de los beneficios otorgados, reintegro de los montos del Impuesto Inmobiliario Rural reducidos, de los créditos o de cualquier otro beneficio acordado con exclusión del infractor de todo programa de fomento agropecuario hasta que cese el estado de infracción; en el caso de los profesionales intervinientes se los inhabilitará para realizar trabajos relacionados con la ley.

En el capítulo VIII La ley crea la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos como órgano asesor y consultivo, disponiendo que serán invitados a integrarlas: el INTA, la Universidad Nacional de Entre Ríos, Dirección Provincial de Vialidad, Consejo General de Educación, Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Entre Ríos, AACREA, FAA, CONINAGRO, Bolsa de Cereales de Entre Ríos y representantes de los Consorcios de la Ley 22.428 de Fomento de Conservación de Suelos y de productores de Áreas de Conservación y Manejo Obligatoria creada por la ley 8.318.

Por decreto 2.877/1990 es establece el marco regulatorio de desgravación impositiva provincial del Impuesto Inmobiliario Rural para los interesados[65] que presenten, ante la Dirección de Suelos y Aguas, "el respectivo plan de manejo y conservación avalado por un estudio técnico efectuado por ingeniero agrónomo

[61] Conf. Ley 22428 y ley 8318
[62] Propietarios rurales, arrendatarios, contratistas, aparceros, usufructuarios, y tenedores a cualquier título legítimo. Conf. Artículo 11º de la ley 8318.
[63] Artículo 12º de la ley 8318
[64] Artículo 13º de la ley 8318
[65] Remisión. Nota nº 60

matriculado, previamente visado por el Colegio de Profesionales de la Ingeniería de Entre Rios."[66]

Complementariamente se dictaron resoluciones ministeriales: la nº 26 de 1994 por el que se acepta la zonificación del "Plan Entrerriano de Conservación y Uso de Suelos y Agua (PECUSA); la nº 129 de 2004 que establece la siembra directa como práctica probada en la conservación de suelos y una reducción en el Impuesto Inmobiliario Rural; la nº 20 de 2005 que establece la implantación de praderas como herramienta de conservación del suelo y otorga beneficios impositivos; la nº 21 de 2005 que establece el manejo racional del bosque nativo como práctica experimental de conservación de suelos y dispone beneficios impositivos.

La acción de conservación de suelos en cumplimiento de la normativa como política pública provincial, encuentra testimonios concretos de realización[67] mas allá de las polémicas abiertas por la iniciativa de modificación a la ley 8.318 incorporando el Registro Único de Propietarios y Productores Agrícolas de Entre Ríos y el Derecho de Uso de Tierras Cultivables que significaría un gravamen del 3% sobre los granos comercializados por contratistas rurales que tienen domicilio fuera de la Provincia de Entre Ríos con destino al Fondo de Conservación y Manejo de Suelos para apoyo del sector y la obligatoriedad de concretar prácticas conservacionistas del suelo.

5.4. Provincia de La Pampa.

La Constitución Provincial sancionada en 1960 y reformada en 1994, dispone en su artículo 18º "…Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los **recursos naturales**, promoviendo su **utilización racional** y el mejoramiento de la calidad de vida. Los Poderes Públicos dictarán normas que aseguren: a) **La protección del suelo**, la flora, la fauna y la atmósfera. b) Un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas… e) la información y educación ambientales en todos los niveles de enseñanza…".

[66] Artículo 3º decreto 2877/90

[67] Por las características de su conformación geológica expuestas a la erosión hídrica, una de las prácticas de conservación recomendadas técnicamente, apoyadas en estudios de suelos georeferenciado a través del INTA Paraná, es la de construcción de terrazas, práctica incentivada mediante desgravación impositiva provincial construyendo un atractivo estímulo a los productores rurales para adoptarlas con desgravaciones de un promedio del 85% del impuesto inmobiliario rural provincial por siete años permitiendo cubrir una importante parte de los costos de los proyectos. (testimonio La Biznaga S.A.) http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=948204

En el artículo 33º la Constitución Provincial dispone "La propiedad debe cumplir una función social y su explotación conformarse a la conveniencia de la comunidad…"

La Provincia de La Pampa, cuenta con la Ley Ambiental Provincial nº 1.914/2001 dictada en el marco del artículo 18º de la Constitución Provincial y " tiene como objeto la protección, conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y el ambiente en el ámbito provincial…"[68]

La Ley 1.914 incorpora como herramienta de control la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), dispone también normas para la localización y desarrollo de actividades productivas en el aprovechamiento de los recursos naturales.[69]

La Provincia de La Pampa está adherida por ley 1074/81 a la ley nacional 22.428; en el año 2004 y tomando como texto de referencia la ley 8.318 de Entre Ríos, sanciona la LEY DE SUELOS Nº 2.139 declarando ***"de interés público en todo el ámbito de la Provincia al uso sustentable del recurso suelo y las acciones privadas y/o públicas destinadas al manejo de su recuperación, preservación y conservación; al control de su capacidad productiva; a la prevención de procesos de degradación y a la promoción de la educación para su uso racional."***[70]

La ley dispone un plazo para la realización y/o actualización de un inventario de recursos naturales.[71]

La ley, a los fines de prevención y control de los procesos de degradación, define áreas con prácticas de manejo, conservación y/o recuperación en tres categorías: a)obligatorias b) voluntarias y c) experimentales[72] disponiendo la elaboración de planes de manejo, conservación y recuperación.[73]

Dispone también la creación de un Consejo Asesor de Suelos[74] con representantes del Estado Provincial, de las organizaciones de productores, de la Universidad Nacional de La Pampa, del INTA, del Colegio de Ingenieros Agrónomos, del Consejo Profesional de Ciencias Naturales y del Colegio de Veterinarios.

[68] Artículo 1º Ley 1914/2001
[69] Artículo 14º y 15º Ley 1914/2001
[70] Artículo 1º Ley 2139/2004
[71] Artículo 2º Ley 2139/2004
[72] Conf. Capítulo II Ley 2139/2004
[73] Conf. Capítulo III Ley 2139/2004
[74] Capítulo V Ley 2139/2004

Como beneficios para estimular la adopción de prácticas conservacionistas, la ley establece que "podrán" disponer de créditos a tasas preferenciales o subsidiadas por la Provincia, asesoramiento técnico y servicio de laboratorios.

No obstante inspirarse en la legislación entrerriana, en materia de estímulos es pobre pues no contiene estímulos fiscales como establece aquélla, como tampoco hace mención a obras de infraestructura o cesión de uso de maquinarias específicas.

Paralelamente establece un sistema de sanciones, para los infractores a los planes de manejo, con apercibimientos, multas, caducidad de beneficios otorgados con reintegro de los montos percibidos, exclusión de todo programa de fomento agropecuario; las sanciones pueden recaer en el productor arrendatario y en el propietario arrendador y suma a ellas inhabilitación temporal para los profesionales intervinientes en el registro correspondiente.

Como se advertirá los beneficios exiguos sin estímulos fiscales y amenazas de sanciones graves conspira contra la eficiencia y eficacia operativa de la ley.

5.5. Provincia de Córdoba.

La Provincia de Córdoba adhirió a la ley nacional 22.428 a través de la ley provincial 6.628/1981 y promulgada por decreto nº 5.590.

En la Constitución Provincial de 1987, reformada en 2001, le dedica a los recursos naturales el artículo 11º por el cual asigna al Estado Provincial la misión de resguardar el equilibrio ecológico, proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales.

En el artículo 66º la Constitución Provincial declara que el Estado Provincial protege al medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, agrega que "Para ello dicta normas que aseguren: 1.- La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración y diversidad, mantenimiento y recuperación de los recursos…."

Por Ley nº 8.863/2000 se sanciona un régimen de Creación y Funcionamiento de Consorcios de Conservación de Suelos, otorgándoles a los consorcios el carácter de personas jurídicas de derecho público; establece un régimen para la constitución de los consorcios y su reconocimiento por la autoridad provincial, dispone que podrán ser miembros del consorcio, además de los propietarios rurales y los productores que revistan el carácter de arrendatarios, tenedores o poseedores por cualquier título, los intendentes y/o presidentes comunales, un delegado de la Autoridad Provincial de

Aplicación, un delegado del INTA, un delegado por cada organismo estatal interesado; los delegados tendrán sólo derecho a voz pero sin voto en las decisiones del consorcio.

La Ley 8.863 dispone en su artículo 5º que los consorcios tendrán por funciones: proponer a la autoridad planes y proyectos acordados en el consorcio, construcción de obras, realización de trabajos y la administración y control del mantenimiento de los planes de conservación de suelos aprobados.

En el artículo 25º la ley 8.863 establece beneficios para los consorcistas entre los que se mencionan: "diferimiento del pago de impuestos provinciales por un período equivalente al de las obras cuando duren más de dos años; subsidios y asistencia técnica y provisión de infraestructura dentro de las previsiones de los planes de gobierno y de los respectivos créditos presupuestarios."

En cuanto a los recursos de los consorcios, el artículo 38º identifica los siguientes: las cuotas societarias de los consorcistas, los aportes que deban hacer en proporción a sus derechos, los créditos y subsidios, el precio del trabajo y servicios que preste el consorcio a cada propietario, los legados y donaciones que el consorcio recibiere y finaliza "todo otro recurso que obtenga el cumplimiento de sus fines".

Por ley nº 8.936/2001 promulgada por decreto 1287/01 se sanciona un régimen de de Conservación y Prevención de Degradación de Suelos; por decreto 115/04 se la reglamenta parcialmente.

La ley nº 8.936/2001 declara de orden público provincial la conservación y control de la capacidad productiva de los suelos, la prevención de todo proceso de degradación de los suelos, la recuperación de los suelos degradados y la promoción de la educación conservacionista del suelo.

Por la ley 8.936, el Estado Provincial asume la obligación[75] de elaborar un diagnóstico general del estado de los suelos, establecer un catálogo de prácticas conservacionistas, aprobar la creación de los consorcios de conservación y/o recuperación de suelos de acuerdo a la ley 8863, establecer los mecanismos que faciliten a los consorcios el acceso a aportes y/o financiamiento nacionales e internacionales y promover la educación conservacionista, conformar y coordinar el funcionamiento del Consejo Central de Protección de los Suelos.

Respecto de los beneficios el artículo 11º de la ley 8.936 remite al artículo 25º de la ley 8.863.

[75] Artículo 3º Ley 8936

La ley 8.936 dedica el artículo 12º a las sanciones entre las que enumera: apercibimiento, pérdida de beneficios y devolución de montos recibidos más intereses y multas.

En el artículo 4º y 5º, la ley dispone normas sobre el Consejo Central de Protección de los Suelos y definiciones técnicas de los distintos procesos que afectan a los suelos.

La discrecionalidad presupuestaria, el sistema consorcial con funcionamiento dispar y el modo de operación de subsidios no permite realizar una ponderación de eficacia global en todo el territorio provincial[76]; si bien existen consorcios conformados a partir de 1985 como "El Salto", "El Salto Norte", "Santa María", "Las Gamas", "Las Peñas" con proyectos de inversión en obras, en la cuenca del Río Tercero, para controlar la erosión hídrica, ellas cubren solamente 30.000 has de las 1.500.000 has comprometidas.

Si bien los productores rurales de Córdoba expresan la necesidad de un mayor aporte estatal a los Consorcios, podemos decir que la ley de Consorcios nº 8.863 sigue estimulado a productores y municipios a constituirlos como puede citarse el caso de El Consorcio de Recuperación y Conservación de Suelos "Cuenca las Isletillas de Estudios Hídricos" constituido en 2007 en el área serrana de Las Peñas del Departamento Tercero Arriba.[77]

6. Proyectos Legislativos Nacionales.

Al presente muchas son las iniciativas parlamentarias que comprende la conservación de suelos entre sus disposiciones, si bien no todos se inspiran en los mismos conceptos y estrategias de intervención estatal.

Sin agotar su enumeración citamos los siguientes proyectos:

1) Recuperación y Mantenimiento de la Capacidad Productiva y de Manejo Sustentable de los Suelos y los Recursos Naturales que intervienen en la producción agropecuaria y silvícola.[78]

2) Protección y reordenamiento del medio ambiente agropecuario nacional.[79]

[76] Hay zonas como Colonia Almada que ha recibido subsidios del Ministerio de Agricultura Provincial con destino a conservación de suelos controlando el escurrimiento hídrico de la región pedemontana de Córdoba.
[77] Resolución nº 632 del 6 de noviembre de 2007 – Ministerio de la Producción de Córdoba
[78] Expte. 2754-D-2006

3) Régimen Federal de Compensación por Servicios Medioambientales.[80]

4) Presupuestos Mínimos para el Desarrollo Agropecuario, Agroalimentario, Agroindustrial, Agroservicios y Forestal Sostenible.[81]

5) Presupuesto Mínimos Ambientales para la Gestión del Recuerso Suelo, Prevención y Lucha contra la Desertificación.[82]

6) Sistema de Fomento de la Producción Agrícola, Frutihortícola y Recuperación de Suelos.[83]

7) Conservación, Prevención y Lucha contra los Procesos Degradatorios de los Suelos.[84]

8) Programa Nacional de Conservación Integral de Suelos Agrícolas y Ganaderos. (Programa Prosuelo).[85]

9) Modificatorio de la Ley 22.428.[86]

10) Promoción de Manejo Racional, Conservación de Suelos Productivos y Recuperación de Suelos Degradados.[87]

11) Programa Nacional para la Recuperación y Conservación de los Suelos.[88]

7.- La legislación sobre conservación de suelos en el Derecho Internacional Comparado.[89]

En este acápite se ensaya una aproximación de normas jurídicas a nivel de países, bloques de países y de organismos internacionales.

7.1. La Legislación en los EEUU y en la Unión Europea (UE).

---

[79] Expte. 5505-D-2007
[80] Expte. 0074-D-2007
[81] Expte. 1623-D-2009
[82] Expte. 0955-D-2004
[83] Expte. 2877-D-2001
[84] Expte. 2551-D-2004
[85] Expte. 4389-D-2005
[86] Expte. 2407-S-2006
[87] Expte. 2508-S-2006
[88] Expte. 0253-S-2007
[89] En este punto sólo se consideran las políticas públicas articuladas legislativamente en los cuerpos regulatorios sin ponderar el grado de eficacia y eficiencia en su implementación y resultados.

La preocupación por el uso y conservación de los suelos reconoce, tanto en Europa como en los EEUU, antecedentes legislativos regulatorios que se remontan desde los inicios a los años 50 del siglo pasado.

En los EEUU, si bien registra antecedentes desde 1896[90] con las primeras normas de protección de los suelos, es la crisis de 1929 que indujo al rediseño de las políticas públicas fomentando la intensificación productiva agrícola con el objetivo de incrementar los saldos exportables de productos agrícolas básicos y de la industria agroalimentaria; esta decisión de política pública se desplegó acompañada por la visión estratégica que la intensificación y ampliación de la agricultura a suelos frágiles, conllevaría inevitablemente a acelerar la velocidad de extracción de nutrientes y al deterioro de los suelos, es por ello que se promovió y se creó en 1933 el "Soil Erosion Service" actualmente denominada "Natural Resources Conservation Service."

La estrategia de intervención estatal desarrollada en los EEUU para implementar políticas públicas en materia de conservación de suelos es la investigación, desarrollo científico tecnológico, extensión y la promoción de cambios en la conducta de los agricultores, fomentando prácticas culturales conservacionistas, a través de una mecánica de estímulos e incentivos con recursos estatales.

Este eje estratégico es el adoptado por la ley nacional 22.428 de 1981, lamentablemente inoperativa desde 1991 a la fecha por falta de asignación de partidas presupuestarias nacionales.

En materia de política pública agrícola, los EEUU, a partir de 1933, formula la "Farm Bill", usualmente, cada seis años[91], lo que se denomina genéricamente "ley agrícola de los EEUU" aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes; en ella se definen partidas presupuestarias y recursos aplicables, entre otros destinos, a la conservación de suelos.[92]

---

[90] "Acta de Apropiaciones Agrícolas" que estableció la forma en que los estados y el gobierno federal implementarían acciones educativas y orientación de prácticas conservacionistas del suelo.

[91] La Farm Bill 2008 registró algunas demoras en el tratamiento por la Cámara de Representantes a causa de la crisis económica financiera desatada en los EEUU.

[92] A modo de ejemplo puede citarse que en **la ley agrícola 2002 de EEUU, destinó 18.300 millones de dólares para un período de 10 años a la preservación de tierras agrícolas y pantanosas, la mejora de la calidad de agua y la conservación del suelo; en tanto la ley agrícola 2008, aún en el marco de la crisis económica-financiera local e internacional, destina 25.400 millones de dólares incrementando en 7 mil millones de dólares las partidas destinadas al capítulo de conservación.** Debe advertirse que hasta 1996 parte de esta política comprendía el llamado Programa de Conservación de Reservas a través del retiro temporario de la producción de áreas de siembras y que luego de ese año se flexibiliza a excepción de las tierras muy frágiles que quedan bajo una más rígida restricción; paralelamente debe contemplarse que en los diversos capítulos de las leyes agrícolas 2002 y 2008, se advierte preocupación de los EEUU por encuadrar la ley en el marco de las negociaciones internacionales de la Organización

Paralelamente al fortalecimiento institucional del desarrollo comunitario, los países de Europa nucleados en la UNION EUROPEA avanzan positivamente en la concertación de estrategias políticas para la conservación del suelo a nivel del Parlamento Europeo y del Consejo de la Comunidad Europea para la implementación de políticas y legislaciones nacionales en los países miembros tanto de la Europa central como de la llamada Europa oriental.

En esta materia ocupa atención central: la erosión (hídrica y eólica), la contaminación (plaguicidas y fertilizantes) y la disminución de la materia orgánica de los suelos.

Tomando como base la Convención de la ONU sobre desertificación, la Comunidad Europea, a partir de 2002, hace propios sus postulados concluyendo que el suelo y la conservación, de sus cualidades y aptitudes productivas, tienen relación directa con la pobreza, la seguridad alimentaria, la biodiversidad y el cambio climático.

Atribuye a este aspecto el carácter de "compromiso político" y promovió su inclusión temática en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

Un instrumento político clave lo encontramos en la **Política Agrícola Común** (PAC) que en el contexto de la Agenda 2000 convierte a las políticas públicas de Desarrollo Rural como segundo pilar de la PAC; en el 2000 se aprobaron nuevos planes y programas de ayuda para el desarrollo rural que incluyen una definición de buenas prácticas agrícolas (BPA), sobre la base de normas jurídicas verificables en las que la protección del suelo recibe una atención considerable.[93]

Los programas de ayuda, fomento y estímulo, con recursos comunitarios, a los productores agrarios del UE se articula a través de los Reglamentos de Desarrollo Rural mediante los cuales los agricultores, para acceder a las remuneraciones y beneficios, por los Reglamentos establecidos, celebran contractualmente obligaciones, bajo el título de "servicios agroambientales" y sujetas a auditorías, sobre inversiones y prácticas agrícolas de protección y conservación del ambiente en general y del suelo en particular.

Mundial del Comercio, específicamente dentro del Acuerdo sobre Agricultura y la Ronda de Doha para el Desarrollo, a efectos de evitar medidas que distorsionen el comercio internacional que expongan a los EEUU ante la comisión de examen de políticas comerciales de la OMC/AA y consecuentes sanciones, cuestiones éstas de polémica abierta especialmente las vinculadas a la desconexión de las ayudas internas de la producción y los precios de los productos agrícolas básicos.(fuente: Pérez Llana - Revista del CEI, leyes agrícolas de los EEUU, documentos del USDA y Comisión de examen de políticas comerciales)

[93] Conf. COM(2002) 179 final – Bruselas – 16.4.2002 -

En la UE, la agricultura integra la política comunitaria, en la que los instrumentos de la PAC son decididos por el Consejo de Ministros de la Comunidad; en este marco asigna estratégica importancia a la elaboración de **"indicadores agroambientales"** que reflejen las diferencias regionales de las estructuras económicas y de las condiciones naturales.

Los objetivos de la PAC se edifican sobre cinco ejes: 1) Aumentar la Competitividad; 2) Garantizar la Seguridad y la Calidad de los Alimentos; 3) Mantener un nivel adecuado de vida para la población rural y estabilizar la renta agraria; 4) Prestar servicios agroambientales y 5) Ofrecer oportunidades alternativas de trabajo e ingresos a los agricultores y sus familias.

7.2.- Los Organismos Internacionales.

Sin agotarlos, nos concentramos en aquellos organismos en los que Argentina es miembro y cuyas directrices, recomendaciones, reglamentos y resoluciones deben ser operativamente incorporadas en el campo de la elaboración y ejecución de políticas públicas internas mediante la aplicación de la legislación vigente y/o sanción de los marcos legales pertinentes.

7.2.1. Convención de las Naciones Unidas de 1994 de Lucha contra la Desertificación.

En el artículo 1º, Parte I, inciso a), de la Convención se define como "desertificación" la "degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las ***variaciones climáticas y las actividades humanas***."

Si bien la convención se dirige muy particularmente a África, sus disposiciones son aplicables a todos los países; en el artículo 2º, apartado 2. establece como objetivos centrarse "***simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario."***

En el enunciado precedente se identifican claramente tres ejes: competitividad, salud ambiental/sostenibilidad productiva y equidad social, ejes que han sido recogidos

en ámbitos estatales nacionales como puede citarse el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, organismo estatal que por su estructura organizacional[94] cubre descentralizadamente todo el territorio nacional con la participación de representantes gubernamentales, de áreas académicas, científicas y organizaciones de productores, agroindustriales y agroalimentarias, a través de consejos directivos o consultivos/asesores de tres niveles: nacional, regional y local de cada unidad.

Resulta importante el enfoque sistémico, integrado, que la convención aborda y propone, identificando que la conservación y recuperación de suelos contemple ***"…aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía…"***[95]

La convención fue incorporada al Derecho Nacional por medio de la ley 24.701 sancionada el 25 de setiembre de 1996 y promulgada de hecho el 18 de octubre de 1996.

Cabe señalar que el Primer Informe Nacional para la Implementación de la Convención fue preparado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental del P.E.N. en abril de 2000 para ser considerada en la cuarta conferencia de las partes de la Convención.

La ley no ha sido aún reglamentada, el Comité Ejecutivo Provisorio, no posee capacidad legal, ni presupuesto para su funcionamiento[96]

7.2.2. La Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo sobre Agricultura (AA).

En el preámbulo del acuerdo de Marrakech de 1994 por el que se crea la OMC, los Estados contratantes exponen: "*Reconociendo* que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica debe tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y ***a acrecentar la producción*** y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo ***la utilización óptima de los recursos mundiales de***

[94] En su diseño institucional cuenta con 4 centros de investigación (que integran institutos vinculados a la agroindustria, ciencias veterinarias y agronómicas, recursos naturales y pequeña agricultura familiar), 2 institutos (Economía y Sociología y Fitopatología y Fisiología Vegetal); 15 centros regionales, 48 unidades experimentales y un importantísimo número de unidades de experimentación adaptativas y agencias.
[95] Convención. Artículo 4º, apartado 2. inciso a)
[96] Primer Informe SDSyPA – PEN pag.2

conformidad con un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente *e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico."*

En esta declaración se advierte, clara y contundentemente, la presencia de las tres dimensiones del desarrollo sustentable: económico (competitividad/productividad), ambiental (protección, preservación y uso sustentable de los recursos) y social (elevar la calidad de vida, incremento del empleo y de los ingresos); aspectos que los Estados miembros contratantes, entre los que Argentina se encuentra, deben contemplar en sus políticas internas.

Como antecedente, remite[97] al artículo XX al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947), excepciones generales, disponiendo que "…ninguna disposición del presente acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:…. Inciso g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables…" aunque impone "a condición que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;…"

Si bien el Acuerdo sobre Agricultura, celebrado en el marco de la creación de la OMC está orientado a "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado…" comprendiendo "las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones y a llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias;" resulta de interés que, en sus consideraciones, los Estados miembros declaran "tomar nota" y "tomar en consideración ***preocupaciones no comerciales***, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de ***proteger el medio ambiente…*****"**

7.2.3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Eje central de la FAO es enfatizar su rol como Organismo de las Naciones Unidas en los aspectos relacionados con la planificación del uso y manejo del suelo y el agua y de los recursos naturales en general, representando una de las bases de las políticas de

[97] Anexo 1 A de informe citado.

desarrollo rural que promueve la organización, todo ello orientado al aumento de la producción de alimentos para reducir la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre en el mundo.

Uno de los principios que gobiernan sus recomendaciones es considerar que cuando más intenso es el uso agrícola, mayor es el riesgo de degradación del suelo y el agua haciendo más imperioso la necesidad de planificación del uso y manejo de estos recursos.

En el campo de las acciones la FAO recomienda que los Estados garanticen la participación de los usuarios en los procesos de planificación; sobre el punto destaca que en América Latina los marcos regulatorios en materia de uso y manejo de suelos y agua se construyeron sobre variables biofísicas sin contemplar aspectos económicos ni variables sociales relacionados con el uso y manejo de los recursos naturales y los sistemas de producción[98], de allí puede concluirse su bajo eficacia.

Entre las debilidades de implementación operativa eficaz y eficiente de planes de conservación en América Latina se señala como factor la **"Fragilidad Institucional y Legal"**; sobre esta cuestión se ha sostenido ***"En la mayoría de los países de América Latina las instituciones responsables de poner en práctica los planes de uso y manejo de la tierra son extremadamente frágiles y descoordinadas. Por otro lado, las leyes que deberían dar cobertura a la ejecución de un plan de ordenamiento del uso de la tierra, muchas veces no existen o son contradictorias, conflictivas entre sí y dejan lagunas que permiten diferentes interpretaciones jurídicas que generan disputas y discusiones interminables, tanto en el ámbito político como jurídico."***[99]

La FAO considera que la participación de los usuarios de las tierras es un requisito previo para el éxito de cualquier programa de acción orientado a la planificación del uso y manejo de los recursos naturales; los cambios en el uso y manejo de la tierra se producen con menos dificultad cuando la comunidad de agricultores, tomando como base las recomendaciones y orientaciones de los asesores técnicos elabora sus propios planes de acción, basados en lineamientos y directrices generales.

También recomienda que los procesos deben generarse desde abajo hacia arriba, con los usuarios de la tierra como actores centrales que permitan conocer la racionalidad y lógica productiva involucradas en el proceso de toma de decisiones sobre el uso y

[98] Conf. FAO – "Planificación del uso de la tierra enfocada al suelo y al agua: La experiencia de la FAO en América Latina." Vieira & Van Wambeke 2002 -
[99] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 9

manejo de la tierra. ***"La experiencia ha demostrado que los cambios han sido lentos y difíciles cuando los planes de uso y manejo han sido elaborados en forma vertical de arriba hacia abajo sin tomar en cuenta la población involucrada. Inclusive, muchos planes ni siquiera llegan a pasar del papel a la práctica."***[100]

Para el logro de los objetivos, la FAO recomienda como acciones las siguientes herramientas institucionales: a) Implementación de un fuerte componente de demostración de otras opciones productivas y/o tecnologías de manejo rentables y de bajo costo y riesgo; b) Capacitación en el plano técnico y social para el cambio de visión y racionalidad productiva; c) Asistencia técnica capacitada, oportuna y cercana a los productores; d) Organización para la producción y acceso al mercado y e) Incentivos iniciales y financiamiento.[101]

Complementariamente sostiene que para promover el uso y manejo adecuado de la tierra se ***"necesita como mínimo: a) Servicio de investigación dinámico, capaz de generar opciones de uso y manejo rentables y adecuadas a las distintas zonas agroecológicas; b) Servicio de extensión y asistencia técnica capaz y oportuna, respaldado por acciones o programas que faciliten su acción (información, créditos, etc); c) Servicio de financiamiento compatible con las actividades a desarrollar; d) Sistema adecuado de medidas de estímulo, tales como créditos, incentivos, manejo de impuestos, aranceles, etc. e) Promoción de la agroindustria para asegurar mercados y agregar valor; f) Existencia de políticas claras de precios; g) Apoyo a la comercialización…"***[102]

8.- Conclusiones.

No cabe duda que nuestros suelos agrícolas deben considerarse como "recursos vitales en gran parte no renovables"[103] y sometidos a procesos degradatorios[104] sobre los cuales hay que actuar y si bien hay una responsabilidad social colectiva, existe un mayor grado de responsabilidad del Estado, especialmente concurrente en sus dos

[100] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 11
[101] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 12 y 13
[102] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 16 y 17
[103] Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo" – Bruselas 16.4.2002 – COM(2002) – 179 final.
[104] Que reconocen orígenes tanto naturales (clima, régimen de lluvias, etc) como antrópicos (prácticas culturales) – en el caso la agudización de los procesos degradatorios conduce inexorablemente a la desertificación.

niveles: nacional y provinciales, a ellos se podrían agregar los municipales considerando las particularidades organizacionales de nuestra estructura estatal federal.

Aquí debemos ser categóricos: Si bien, de acuerdo al artículo 124 de la Constitución Nacional, última parte, se dispone que “ Corresponde a las provincias el **dominio originario de los recursos naturales** existentes en su territorio” ello hace al dominio “eminente” y a la titularidad de la propiedad privada en cuanto a sus condiciones y requisitos de acceso; debemos distinguirlo de la **jurisdicción**, pues de acuerdo al nuevo artículo 41º de la Constitución Nacional, jurídica y legislativamente, la regulación, función, ordenamiento y presupuestos mínimos para el uso de los suelos es de competencia del Estado Nacional.

Resulta claro que hay respuestas técnicas específicas para cada proceso degradatorio, muchas de ellas formuladas y comprobadas, muchas otras en condiciones de ser desarrolladas favorecidas por el progreso científico-tecnológico que organismos estatales, áreas académicas y organizaciones no estatales tienen disponibles.[105]

Es indispensable que ***“para lograr un desarrollo ambientalmente sustentable en el uso del recurso suelo, la acción debe estar articulada con las políticas macroeconómicas y macrosociales y con las referentes a los sectores económicos, pues éstas son en definitiva las que determinarán como se modificará la racionalidad productiva en torno a los estímulos, desestímulos, expectativas, horizontes, etc. en un previsible marco de certidumbre y seguridad jurídica***”[106]

Los ordenamientos jurídicos construidos sobre sistemas que hacen eje en sanciones o penalización a quienes lo transgredan, resultan claramente ineficientes pues es imposible construir sistemas de “penalización”, “fiscalización” particularizada o de “gendarmerización rural” para implementar prácticas de conservación y recuperación de suelos, un ejemplo, sin agotar su enumeración, podríamos identificarlo en la ley 13.246 de arrendamientos y aparcerías, cuyo fracaso ha sido evidente teniendo en cuenta, según

[105] El progreso tecnológico de procesamiento e interpretación de imágenes satelitales de alta resolución con unidades de lectura por metro cuadrado, aporta una útil herramienta técnica de apoyo para el ordenamiento, inventario y orientación de uso de suelos, el tema es quien afronta y con qué recursos el acceso a estos servicios que hoy brindan europeos y norteamericanos. Esta tecnología hoy económicamente es sólo accesible para grandes establecimientos quedando marginados pequeños y medianos con limitaciones en su capital de trabajo y sin políticas públicas estatales operativas de estímulos para prácticas de conservación de suelos.

[106] Gligo, Nicolo (ONU - CEPAL Santiago de Chile) en Elementos de Política Ambiental – H Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires - 1993 – p.527 y ss)

estimaciones, que en la región pampeana, entre el 60% y el 80%, la producción se realiza por sistema contractual de arrendamientos o aparcerías rurales.[107]

Sólo queda el sistema de "incentivos" o "estímulos"[108], adoptado por la ley 22.428, como el más apropiado para lograr la implementación de políticas de conservación y recuperación de suelos a través de cambios culturales en las practicas de protección de un recurso natural con fines productivos sustentables como lo es el suelo; es aquí donde emerge con fuerza la dimensión económica.

Por ello podemos sostener que si avanzamos en la implementación de políticas públicas de desarrollo sustentable, la problemática a resolver es la dificultosa armonización de las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo sustentable, muy especialmente en el debate de asignación presupuestaria estatal e identificación de niveles de prioridad.

Este es el camino que adoptaron las legislaciones comparadas tanto en los EEUU como en la UE.

Los enfoques teóricos entre el ordenamiento deseado y el ordenamiento posible deben ocupar el centro de los debates jurídicos y científicos-tecnológicos.

La dimensión económica sigue predominando a la hora de la implementación de cualquier política pública toda vez que demanda recursos económicos, sea su fuente pública (vía afectación de contribuciones impositivas nacionales, provinciales y/o municipales) o privada (aportes de las unidades empresarias) para sostener programas, planes y acciones específicas por región, subregión o a nivel de parcelas rurales; o una combinación de ambas fuentes.

Testimonio de este factor lo encontramos en la ley nacional 22.428, de plena vigencia jurídica pero hoy inoperativa por la falta de asignación de recursos presupuestarios del Estado Nacional desde 1991, más allá, por ejemplo, de la experiencia de provincias como Entre Ríos, ley 8.318, que no han abandonado su implementación no obstante las obvias limitaciones presupuestarias a nivel de provincia, o de Municipios como Daireaux en la Provincia de Buenos Aires.

---

[107] A modo de ejemplo y sobre datos del CNA 2002, en el Partido bonaerense de Salto, en plena zona núcleo agrícola, sobre 1.300 parcelas rurales se registraban actividad 284 productores.

[108] Políticas operativas de incentivos en la Unión Europea y EEUU a través de las denominadas PAC y Farmer Bill, marcos jurídicos con enfoque sistémico y multifuncional de la agricultura donde las subvenciones destinadas a la conservación de suelos están incluidas en las llamadas ayudas de "caja verde", no distorsivas del comercio internacional de productos agrícolas, en el marco de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre Agricultura.

En orden a la implementación de acciones operativamente eficientes y eficaces para la conservación y recuperación de suelos, existe, en muchos ámbitos gubernamentales, una superficial lectura sobre los cambios experimentados en la estructura social agraria, los cambios en los modelos y sistemas productivos y su impacto en el uso y aprovechamiento de recursos como el suelo y el agua con fines agrícolas; como también la inexistencia de la ponderación económica de los recursos naturales que forman parte del patrimonio nacional pero que no están reflejados en ninguna contabilidad de activos estatales, convirtiéndose la expresión "patrimonio natural nacional" en una apelación simbólica y discursiva económicamente no cuantificada.

Una política pública que procura instrumentarse legislativamente en materia de conservación y recuperación de suelos requiere el cumplimiento de cuatro condiciones básicas: a) Qué hacer b) Cómo hacerlo c) Quienes deben hacerlo y d) con qué recursos económicos.

Si es objetivo tecnológico el abordaje sistémico de la conservación y recuperación de suelos, resulta de capital importancia el abordaje legislativo conjunto del manejo y uso de suelos y aguas, tanto superficiales como subterráneas, todo ello a efectos de mantener un mínimo grado de consistencia, en el campo tecnológico, de las acciones públicas y privadas en el marco de una política de desarrollo sustentable que excede el campo de lo "meramente rural" pues es inevitable el impacto social en las comunidades urbanas.

No debe soslayarse que una cuestión crítica es la llamada "Unidad Económica Agraria"; su caracterización y las competencias provinciales comprometidas que constituye el "talón de Aquiles" para viabilizar políticas públicas en materia de conservación de suelos.

De poco servirá una legislación de fomento adecuada y operativa sino existe un presupuesto fáctico indispensable: la identificación de la superficie mínima con destino productivo[109], con sus variables "campo propio" y "bajo contratos", en armonía con la dimensión agroecológica de cada zona, destinación por actividad[110] y considerando estudios y análisis estáticos y dinámicos de cada localización[111], todos ellos orientados a

[109] Bajo el concepto de "unidad económica agraria".
[110] Agricultura extensiva o intensiva.
[111] Estudios de campo y observaciones climáticas para determinar aptitud de la zona para diversos destinos aplicando la metodología mas usual en este tipo de estudios: la de la FAO y datos e indicadores de la Sagpya y del INTA (conf Concepto de "unidad económica" uso y tenencia de la tierra – WÛST,

posibilitar la viabilidad económica y los grados de estímulos estatales, de usos y prácticas conservacionistas por la distinta naturaleza de los diferentes ambientes agroecológicos de Argentina.

Es en este escenario donde cobra relevante importancia el aporte de organismos estatales tecnológicos, áreas académicas, organizaciones civiles de carácter científico-tecnológicas y organizaciones de productores.

Debe celebrarse la persistencia y vocación de organizaciones civiles como la Asociación Argentina de Ciencia del Suelo, promoviendo y difundiendo la trascendencia de la temática suelos; los sustantivos aportes de las Universidades Nacionales a través de Cátedras vinculadas al uso y manejo conservacionista de los suelos, como también de organizaciones técnicas de productores como AACREA.

Desde el punto de vista estatal deben fortalecerse organismos tecnológicos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en general y del Instituto de Suelos en particular al que deberían sumarse el Instituto de Agua y Clima y de Ingeniería Rural, dotándolos de mayores recursos humanos, equipamiento tecnológico, infraestructura y presupuestarios nacionales orientados a profundizar la ***investigación, desarrollo y extensión de tecnologías apropiables en materia de conservación y recuperación de suelos, construcción, actualización y sistematización de indicadores agroambientales, ponderación de factores económicos, ambientales y sociales en la configuración de la unidad económica agraria y la consolidación nacional de Reglamentos de Buenas Prácticas Agrícolas*** para los distintos ambientes agroecológicos que permitan edificar una base de diagnóstico y acción común congruente en el marco de una política pública de ordenamiento ambiental en general y, en particular, tecnológica de desarrollo rural sustentable con enfoque territorial tal lo podemos encontrar en el Plan Estratégico Institucional del INTA para el decenio 2005-2015.

El INTA expresa una fortaleza institucional cuyo, rol legislativa y operativamente, debe ser revalorizado[112], hoy potencialmente desaprovechada, exhibe una particular naturaleza organizacional, descentralizada y desconcentrada, con participación del sector público y privado y su presencia en todo el territorio nacional que le permite una adecuada capacidad funcional como agente de interacción, cooperación con áreas

Graciela C. DERECHO AGRARIO – Empresa Agrícola y Contratos – Editorial Universidad SRL – Buenos Aires – abril de 2006)

[112] Tanto en los marcos legislativos nacionales como provinciales, el nivel de participación del INTA es acotado. El mayor o menor peso de su accionar está sujeto a voluntades políticas temporales y no a una política pública estatal perdurable en el tiempo como debería consagrarse definitivamente.

académicas, científica-tecnológicas y organizaciones civiles, coordinación e implementación de orientación y asistencia técnica no sólo al sector privado sino muy especialmente al Estado Nacional, a las Provincias y a los Municipios, para el diseño técnico e implementación de políticas tecnológicamente operativas, eficaces y eficientes, en orden a lograr un desarrollo sustentable donde el recurso suelo es de central y capital trascendencia, este es el compromiso asumido internacionalmente por Argentina en los distintos foros internacionales.[113]

Es común en el imaginario social colectivo adjudicar la falta de acciones y resultados a la falta de legislación; en realidad la legislación en materia de suelos, tal lo hemos compartido, existe mas allá de la necesidad de mejorarlas; lo que no existe es un adecuado grado de operación, coordinación y cooperación pública-pública en los distintos niveles gubernamentales para dotarlas de incentivos fiscales e impositivos concretos, no superponer acciones con el mismo objetivo y reorientar estratégicamente recursos públicos presupuestarios; en este plano resulta urgente activar y profundizar la acción del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Aquí debemos afirmar enfáticamente: en materia de conservación y recuperación de suelos, en relación al modo y forma de ejercicio, debemos asumir definitivamente la función social de la producción agraria y, consecuentemente, la política pública debe ser nacional, de orden público y única para todo el territorio nacional a través de la consagración de una ley de presupuestos mínimos en la materia, de cumplimiento obligatorio para todas las provincias; ello no colisiona con el orden federal ni afecta el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales; se trata de establecer un marco regulatorio, con sus componentes técnicos, presupuestarios y de estímulo fiscal nacional y provincial al sector privado, de usos y prácticas de conservación uniformes para cada región agroecológica diferenciada, que no necesariamente se corresponde con los límites políticos territoriales de las provincias.[114]

Debe rescatarse el espíritu de la ley 22.428, más allá que pueda ser revisada, mejorada y actualizada para armonizarla con el principio constitucional de presupuestos mínimos conceptualmente consagrado por la reforma de 1994.

---

[113] Remisión. Punto 7.2.

[114] Sólo a modo de ejemplo puede citarse la Provincia de Buenos Aires entre Carmen de Patagones y Pergamino, que expresan ambientes agroecológicos absolutamente diferentes, con mayores similitudes la primera a la región de la patagonia árida y la segunda con mayores similitudes al sur de la Provincia de Santa Fe y parte de denominada zona núcleo agrícola.

Ello debe ser así pues es en el estímulo y en el incentivo estatal, tanto al sector productivo como al tecnológico, que las buenas prácticas de uso, conservación y recuperación de suelos pueden ser eficazmente desarrolladas, adoptadas y aplicadas.

Las sanciones establecidas, en muchos de los cuerpos normativos provinciales que hemos compartido, son ineficaces pues no resuelven el daño que las malas prácticas ocasionan a los suelos, sólo sancionan al infractor, pero el daño a los suelos está consumado y las posibilidades reales de repararlo son improbables en el contexto actual; el eje central de una buena política pública debe construirse en la “prevención” y no en la “sanción”.

Legislativamente tal vez sea impropio hablar de vacíos, avances o retrocesos, sí puede concluirse que en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, existe un generalizado y lamentable fenómeno, salvo honrosas excepciones, de ausencia de implementación operativa eficaz y eficiente de las normas vigentes en materia de conservación y recuperación de suelos.

En países como Argentina insertada internacionalmente con un indiscutible perfil agroalimentario, así lo comprueba la balanza comercial[115] y la participación del SAA en el PBI, resulta absurdo proclamar y diseñar políticas de desarrollo sustentable sin atender un recurso natural básico e indispensable como es el suelo, sin suelos no hay producción, sin suelos no hay agroindustria ni agroalimentos, sin suelos no hay empleo, sin suelos no hay desarrollo, sin suelos no hay sustentabilidad futura ni económica, ni ambiental, ni social.

jca.cooparb@yahoo.com.ar

[115] Fuente: Organización Mundial del Comercio – Indicadores Básicos – Política Comercial - Argentina http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=AR